

Europe : restaurer la confiance

Le Monde du 3 novembre 2001

L'Europe est dans un drôle d'état. C'est au moment où elle apparaît le plus nécessaire qu'elle semble le plus absente. Le malaise de sa participation virtuelle à la lutte mondiale contre le terrorisme, fût-elle conduite par les Américains, n'échappe à personne. De déclaration en inaction, de sommet en réunion, on tarde à comprendre quelle est son implication, en quelle mesure elle entend participer aux affaires du monde ou en quelle mesure elle entend leur donner une autre direction. Certes, pourrait-on dire, le Royaume-Uni ne chipote pas sa participation, mais il le fait apparemment sans concertation préalable, et toujours, apparemment, en totale subordination. Voilà pour la puissance politique.

Si l'on se projette dans la dimension économique, on est confronté à une question similaire. La "constitution économique" de l'Europe est-elle crédible ? La Banque centrale européenne (BCE) et le pacte de stabilité sont parfaitement adaptés aux régimes de croisière, comme le montre l'expérience des quatre dernières années. Mais qu'en est-il lorsque survient un événement extrême ? Une constitution n'est crédible que lorsqu'elle donne clairement un cap, tout en permettant suffisamment de souplesse pour épouser les méandres du chemin. Or rarement la difficulté de discerner l'avenir a été aussi grande. Les prévisions de croissance sont établies sur l'hypothèse qu'aucun choc politique nouveau - acte de terreur, erreur de stratégie militaire, etc. - ne viendra obscurcir davantage encore le futur. En cette hypothèse seulement, la croissance européenne, ralentie par des chocs transitoires qui sont déjà en train de s'inverser, pourrait connaître une accélération dans les six mois à venir.

Dire que ces prévisions sont incertaines est un euphémisme. La destruction de la confiance par un acte politique exige en retour un acte politique pour la restaurer. Il ne s'agit pas ici d'invoquer sur un mode incantatoire le retour du politique, mais de souligner simplement le besoin de toute société organisée d'être gouvernée. Les circonstances exceptionnelles que nous vivons exigent ainsi l'usage de la souveraineté, ce que la constitution économique de l'Europe semble empêcher.

La stabilité et la croissance de l'ensemble européen dépendent, en effet, plus que jamais de la conduite de politiques économiques actives. Or le pacte de stabilité et de croissance, précisément, définit une limitation constitutionnelle au pouvoir des Etats de financer leurs dépenses par emprunt. Non seulement il établit, à partir de conditions initiales passablement détériorées, l'ampleur maximale de l'action budgétaire des gouvernements - le déficit public ne peut dépasser les 3 % - mais il définit une procédure au terme de laquelle les gouvernements s'engagent à maintenir au minimum l'équilibre budgétaire.

C'est dans cette contradiction entre les exigences de l'action et celles de l'observation des règles que se joue la crédibilité de la constitution économique de l'Europe.

Une Constitution n'est crédible que lorsqu'elle permet d'obéir aux unes et aux autres. Elle perdrait cette qualité si elle conduisait à empêcher des gouvernements souverains d'agir lorsque les circonstances l'exigent. Mais elle la perdrait aussi, et tout aussi sûrement, si, pour être respectée formellement, elle conduisait les gouvernements à des actions subreptices, à ne pas dire clairement ce qu'ils font ; par exemple à prendre des mesures de relance, tout en prétextant de leur vertu budgétaire. La clarté est d'autant plus indispensable que la lisibilité du futur est faible.

Or le pacte de stabilité et de croissance était déjà en débat cet été - avant même les événements tragiques de New York - en raison du ralentissement de la croissance européenne. Un tel ralentissement se traduit mécaniquement par une baisse des recettes fiscales et donc par une augmentation des déficits mesurés. Là où le ralentissement est le plus prononcé, comme en Allemagne, l'augmentation du déficit par rapport aux prévisions est la plus forte. Si vous gagnez moins, vous payez moins d'impôts, mais on ne va pas se servir de ce prétexte pour vous demander alors de contribuer davantage à l'école de vos enfants. C'est cela que l'on appelle les stabilisateurs automatiques, la variation spontanée des déficits sous l'effet de la conjoncture. Nous en avons eu l'illustration heureuse avec l'affaire de la "cagnotte", nous en avons aujourd'hui une illustration moins agréable avec l'augmentation généralisée des déficits de part et d'autre de l'Atlantique.

VEILLE PERMANENTE

Le débat sur le pacte de stabilité avait lieu alors même qu'il n'était pas contraignant, les déficits européens étant largement sous la barre des 3 %, ce qui en dit long sur son acceptabilité de long terme. Mais aujourd'hui l'équation a changé de nature, non pas forcément parce que la croissance à venir sera plus faible qu'on ne le prévoit, mais parce qu'il devient beaucoup plus difficile de savoir ce qu'elle sera. Pour cette raison, les gouvernements doivent être en état de veille permanente, prêts à agir à tout moment si de nouvelles informations leur faisaient craindre la possibilité d'une évolution défavorable. Une telle attitude, parce qu'elle impliquerait objectivement une diminution du risque de récession, pourrait utilement rassurer consommateurs et investisseurs. Il ne s'agit pas de préconiser un vaste programme de relance aujourd'hui, mais de dire haut et fort qu'un tel programme pourrait être entrepris demain s'il s'avérait nécessaire. Pour rendre cette annonce crédible (celle qu'il existe des responsables de la croissance en Europe), il faudrait invoquer dès à présent les "circonstances exceptionnelles".

Le pacte de stabilité prévoit que la règle des 3 % peut être suspendue en certaines situations, celle d'une récession sévère (mais il vaut mieux prévoir des dispositions pour l'empêcher), ou celle de la survenue d'un événement imprévisible échappant au contrôle de l'Etat, comme une catastrophe naturelle.

Les gouvernements pourraient donc, s'ils le voulaient, s'affranchir éventuellement des contraintes qu'ils affirment peser sur leur action. Qui pourrait dire que les circonstances mondiales ne sont pas depuis le 11 septembre exceptionnelles ? Ce n'est pourtant pas le discours que l'on entend. Les gouvernements européens affirment qu'ils souhaiteraient faire davantage (et certains le font, mais subrepticement) mais qu'ils ne le peuvent pas dans le cadre des règles actuelles. Ils demandent alors instamment et poliment à la Banque centrale européenne, seule instance fédérale dans le champ de la politique de stabilisation, de faire quelque chose. Et que répond la BCE ? "Nous avons reçu de votre part un mandat, maintenir la stabilité des prix, et nous ne pouvons que nous y tenir. Nous avons certes un pouvoir économique considérable, mais non la légitimité politique de l'utiliser à d'autres fins, ou de façon plus risquée."

La décision de la BCE de ne point baisser son taux directeur la semaine dernière fut, dit-on, fondée sur un autre motif, celui de gagner en crédibilité en ne cédant pas à la pression des gouvernements. Ce serait un motif irrecevable, car les taux d'intérêt doivent être gérés selon les exigences des économies européennes, et non aux fins d'asseoir une autorité. C'est pourquoi cette motivation ne me semble qu'apparente. Les autorités monétaires ne peuvent justifier leurs décisions que sur la base de leur anticipation d'évolution de l'inflation, qu'il y ait ou non pression des gouvernements. Mais comme les prévisions sont incertaines, les risques d'erreur sont importants et exigent, pour être assumés, une légitimité politique. On en revient à la question initiale : la crédibilité de la constitution économique de l'Europe dépend aussi de son interprétation politique.

Si les gouvernements ne veulent pas utiliser une disposition qui leur permettrait d'accroître leurs marges de manœuvre en cas d'événements extrêmes aux conséquences incertaines, ils sont mal fondés à reprocher aux autorités monétaires de ne point avoir une gestion plus volontariste des taux d'intérêt.